



À la Commission de la science, de l'éducation
et de la culture du Conseil national
à l'att. de M. Fabien Fivaz, Président

familienfragen@bsv.admin.ch

Bâle / Les Breuleux, le 6 septembre 2022

Réponse à la consultation relative à la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 21.403 de la CESC-N « Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles »

Monsieur le Président de la Commission, Mesdames et Messieurs,

Nous tenons à vous remercier de la possibilité qui nous est donnée de prendre position, dans le cadre de la procédure de consultation relative à l'avant-projet de loi fédérale sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance (LSAcc), ainsi que sur l'avant-projet d'arrêté fédéral sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour les enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance.

Appréciation générale

Alliance Enfance apprécie tout particulièrement le fait que la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N) souhaite ancrer l'incitation financière actuelle de l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants dans une nouvelle loi fédérale sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance (LSAcc). Nous relevons en particulier la nécessité de donner enfin une sécurité juridique à l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants et à une politique d'encouragement de la petite enfance qui trouve ainsi une place durable dans la législation au niveau fédéral. Le projet poursuit comme objectifs clés tant la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle avec une réponse à la pénurie de main-d'œuvre, que l'amélioration notoire de l'égalité des chances pour les enfants.

Alliance Enfance salue en outre le fait que le document actuel tient compte du principe de subsidiarité, et qu'ainsi, la Confédération, par l'intermédiaire de conventions-programmes, puisse soutenir les cantons dans l'application de leur politique de la petite enfance et dans les mesures prises en matière d'accueil extrafamilial et parascolaire pour enfants. Les conventions-programmes sont un instrument qui donne aux cantons suffisamment de latitude pour se concentrer, lors de la mise en œuvre, sur les mesures qui correspondent le mieux à la situation initiale et aux besoins de chaque canton. Nous sommes également très satisfaits d'avoir pris connaissance du fait que la Confédération doit participer, sans délimitation dans le temps, à la réduction des contributions parentales. Ce changement de paradigme semble également approprié compte tenu de l'évaluation du financement de départ en cours pour les augmentations de subventions des cantons (Stern 2022¹).

¹ Stern, Susanne et coll. (2022) : Évaluation des aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants : Effets des aides financières à l'augmentation des subventions cantonales et communales. Aspects de la sécurité sociale, Rapport de recherche n° 8/22. Berne : OFAS. https://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home/publications-et-services/forschung/forschungspublikationen/_jcr_content/par/externalcontent.bitexternalcontent.exturl.pdf/aHR0cHM6Ly9mb3JzY2h1bmcuc296aWFsZS1zaVNoZXJoZWl0LW/Noc3MuY2gvd3AtY29udGVudC91cGxvYWRzLzlwMjlvMDYvOF8y/MkZfZUJlcmlijaHQucGRm.pdf, consulté le 28.06.2022.

Une offre quantitativement suffisante, de qualité, équitable et abordable pour les parents dans le domaine de la petite enfance nécessite une politique globale et transversale de l'accueil extrafamilial, parascolaire et préscolaire. Pour pouvoir déployer des effets durables, des investissements adéquats doivent être consentis à tous les niveaux fédéraux. Ainsi, l'ancrage durable de ce thème au niveau fédéral, associé à l'amélioration de la qualité de l'offre dans le sens des recommandations attendues de la CDAS et de la CDIP, est fort opportun.

Alliance Enfance regrette par contre, que la loi fédérale réserve une place insuffisante à la qualité des offres. Ce choix se traduit ainsi par des moyens financiers significativement trop faibles pour les conventions-programmes selon l'arrêté fédéral, soit 160 millions de francs pour quatre ans. Il en résulte que l'un des deux objectifs clés, à savoir l'amélioration de l'égalité des chances pour les enfants, ne peut pas être atteint. Nous demandons pour cet objectif au moins autant de ressources (soit un peu plus de 500 millions de francs par an selon le projet actuel) que pour le domaine de la réduction des contributions parentales. L'étude BAK (2020)² montre que ces investissements destinés à améliorer la qualité peuvent doubler l'effet annuel d'un programme d'investissement. Les mesures de développement de la qualité prises par les cantons dans le cadre des conventions-programmes peuvent être les suivantes : création d'offres d'éducation et d'accueil inclusives (nécessite du personnel supplémentaire et formé en conséquence ainsi qu'une partie de l'infrastructure et du matériel), facilitation de l'accès pour les familles en difficulté, mesures d'intégration telles que l'encouragement à l'apprentissage de la langue, facilitation des processus de développement de la qualité dans les institutions, promotion de la formation et du perfectionnement, réduction du taux d'encadrement (par exemple, prise en charge des coûts du personnel supplémentaire par le canton).

Il ne faut malheureusement pas s'attendre à un effet indirect positif des aides financières fédérales pour la réduction des contributions des parents sur le développement de la qualité, comme cela est parfois postulé. Étant donné que, pour déterminer une éventuelle contribution supplémentaire, les cantons ne sont crédités que de subventions qui réduisent les coûts pour les parents à long terme, ils ne sont pas incités à augmenter leurs subventions pour des améliorations de la qualité (ou des mesures d'intégration, etc.). Afin de ne pas susciter des incitations indésirables, voire négatives en ce qui concerne l'engagement des cantons en faveur de la qualité, il est indispensable d'adapter la définition des subventions cantonales imputables (voir p. 44 du rapport explicatif).

Rôle de la qualité

Pour que les offres d'accueil et d'éducation extrafamiliales et parascolaires – d'une utilité immense pour la société et l'économie si l'on songe à la conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale qu'elles permettent, utilité qui ira grandissant à l'avenir compte tenu de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée – apportent également un avantage déterminant aux enfants, il est indispensable qu'elles présentent un haut niveau de qualité. En d'autres termes : plus la qualité pédagogique est élevée, plus leur utilité est grande (cf. Cammarano & Stern 2020³). Une autre étude⁴ l'atteste à son tour : une réduction des tarifs dont doivent s'acquitter les parents peut avoir un effet positif sur le retour des mères sur le marché du travail. Toutefois, le rendement éducatif ne peut être augmenté que si l'on investit aussi dans la qualité. Ainsi, et ainsi

² BAK economic intelligence (2020) : Modèle global économique pour l'analyse relative à la « politique de la petite enfance » : https://jacobsfoundation.org/app/uploads/2020/09/BAK_Politik_Fru%CC%88he_Kindheit_Mai_2020_Ex-Sum_FR.pdf, consulté le 28.06.2022.

Rapport sur mandat de la Jacobs Foundation, Résumé, BAK *economic intelligence*, mai 2020 : L'étude porte sur un programme d'investissement d'environ 794 millions de francs par an, sur dix ans, qui permettrait une extension des capacités d'accueil d'enfants de zéro à quatre ans de 21 000 places d'accueil à temps plein – une extension qui est significative, le taux d'accueil augmentant ainsi de 46 à 60 %. En même temps, la contribution des parents est réduite, passant de 90 CHF actuellement à 60 CHF pour tous les parents (de 75 CHF à 50 CHF pour les familles de jour). Les coûts supplémentaires engendrés par le programme seraient amortis au bout d'une quinzaine d'années, et le programme serait rentable pour l'économie nationale. Des mesures supplémentaires d'amélioration de la qualité à hauteur de 535 millions de CHF par an doublent l'effet du programme d'investissement.

³ Schwab Cammarano, Stephanie und Susanne Stern (2020): Kitas als ein Schlüsselfaktor für die Gleichstellung. Literaturreview zu den Wirkungen von Kitabetreuung auf die Entwicklung und das Wohlbefinden von Kindern. Zurich : INFRAS (en allemand) https://www.infras.ch/media/filer_public/c0/c0/c0c0a48e-242c-4fc9-9461-1ff431164ddb/literaturreview_kitabetreuung_final.pdf, consulté le 12.06.2022.

⁴ BAK Economics (2020): Modèle global économique pour l'analyse relative à la « politique de la petite enfance » : Rapport sur mandat de la Jacobs Foundation. Executive Summary ; [Bâle : BAK Economics] : https://jacobsfoundation.org/app/uploads/2020/09/BAK_Politik_Fru%CC%88he_Kindheit_Mai_2020_Ex-Sum_FR.pdf, consulté le 12.06.2022.

seulement, l'accueil extrafamilial de jeunes enfants aura l'effet positif escompté sur le développement de l'enfant, avec toutes les plus-values sociopolitiques que cela implique (substrat fiscal accru, réduction des coûts sociaux et en matière de santé, etc.). À cela s'ajoute le fait qu'une amélioration de la qualité peut également avoir un effet positif, à savoir de lutter contre le manque de main-d'œuvre qualifiée dans le secteur de l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants. En effet, l'on sait par expérience qu'une partie du personnel quitte prématurément son emploi dans ce secteur, précisément faute de conditions-cadres appropriées pour un accueil et une éducation de qualité des enfants. Sans cette main-d'œuvre qualifiée, il sera impossible de faire face à l'augmentation de la demande qui résultera de l'abaissement des contributions payées par les parents.

Trop souvent, la haute qualité pédagogique telle que décrite par la science n'est pas encore atteinte (cf. Wustmann Seiler & Simoni 2016⁵, Association QualiIPE 2019⁶). C'est ce qu'a montré dernièrement une étude comparative internationale de l'UNICEF (Gromada & Richardson 2021⁷). La Suisse est mal classée dans le domaine de l'éducation et de l'accueil extrafamilial. Cela est principalement dû au manque de spécialistes formé·e·s et au manque de ressources humaines et financières.

Il faut donc veiller à ce que les conventions-programmes s'inspirent des recommandations de la CDAS et de la CDIP sur la qualité et le financement de l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants, qui sont en cours d'élaboration et devraient être disponibles à l'automne 2022. Dans cette perspective, des investissements supplémentaires, conjugués à des buts ou des objectifs de promotion de la qualité (qualification du personnel spécialisé, taux d'encadrement et gestion de la qualité) sont nécessaires. Il faut en tenir compte en ce qui concerne tant l'ampleur des moyens mis à disposition dans les conventions-programmes que leur mise en œuvre (au niveau de l'ordonnance et dans les négociations avec les cantons).

Kibesuisse (2020a⁸) a mis en évidence les développements qui seraient nécessaires dans le domaine de la qualité (pour l'accueil extrafamilial des enfants) et les coûts qui y sont liés. Rien que pour les crèches en Suisse alémanique, Kibesuisse (2022b⁹) estime que les coûts annuels s'élèveront à environ 1 milliard de francs.

Les différents projets et dispositions

Loi fédérale sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance (LSAcc)

Section 1 : 1.1 Dispositions générales

Article 1 Buts

- *Art. 1 let. b : Égalité des chances pour tous les enfants*

L'alinéa 1, lettre b, biffer « d'âge préscolaire », car l'égalité des chances doit être garantie pour tous les enfants, et pas seulement pour les enfants d'âge préscolaire.

Proposition art. 1, let. b : l'égalité des chances pour les enfants d'âge préscolaire.

⁵ Wustmann Seiler, Corina et Heidi Simoni (2016) : Cadre d'orientation pour la formation, l'accueil et l'éducation de la petite enfance en suisse Une réalisation de l'Institut Marie Meierhofer pour l'enfance sur mandat de la Commission suisse pour l'UNESCO et du Réseau suisse d'accueil extrafamilial [Zurich : Weissgrund] : www.unesco.ch > Éducation > Éducation de la petite enfance > Cadre d'orientation pour la formation, l'accueil et l'éducation de la petite enfance en Suisse > PDF.

⁶ Association QualiIPE (2019) : *Protocole QualiIPE. Label de qualité pour les institutions d'accueil de jour de l'enfance* Zurich : kibesuisse, Fédération suisse pour l'accueil de jour de l'enfant et Fondation Jabobs éd(s.).

⁷ Gromada, Anna et Dominic Richardson (2021) : *Where do rich countries stand on childcare?*; Florence, Italy: UNICEF (en anglais) <https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/where-do-rich-countries-stand-on-childcare.pdf>, consulté le 12.06.2022.

⁸ Kibesuisse (2020a) : *Positionspapier zur pädagogischen Qualität in Kindertagesstätten* ; [Zurich : Kibesuisse] : https://www.kibesuisse.ch/fileadmin/Dateiablage/kibesuisse_Publikationen_Deutsch/2020_kibesuisse_Positionspapier_Qualitaet.pdf (en allemand), consulté le 12.06.2022.

⁹ Kibesuisse (2020b) : *Positionspapier zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten*; (en allemand) [Zurich : Kibesuisse] : https://www.kibesuisse.ch/fileadmin/Dateiablage/kibesuisse_Publikationen_Deutsch/2020_kibesuisse_Positionspapier_Qualitaet_Finanzierung.pdf, (en allemand) consulté le 12.06.2022.

- *Art. 1 al. 2, let. c : Rejet minorité Umbricht Pieren*

Alliance Enfance rejette fermement la proposition de la minorité Umbricht Pieren visant à biffer l'alinéa 2, lettre c « améliorer la qualité de l'offre d'accueil extrafamilial pour enfants ». Comme expliqué ci-dessus, l'amélioration de la qualité est l'une des principales préoccupations dans le domaine de l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants.

Article 2 Champ d'application

- *Art. 2 let. a. : Rejet minorité Umbricht Pieren*

Alliance Enfance salue la proposition de la Commission selon laquelle l'accueil extrafamilial des enfants s'étend à toutes les tranches d'âge et comprend donc aussi l'accueil parascolaire. Nous rejetons donc clairement la proposition de la minorité Umbricht Pieren visant à ce que seul le domaine préscolaire soit pris en compte dans la loi.

Article 3 Définitions

- *Art. 3 let. a : Inconditionnalité des offres*

Alliance Enfance considère les offres d'accueil extrafamilial et parascolaire du point de vue des enfants. En ce sens, et en vue d'améliorer l'égalité des chances, il n'est pas judicieux de lier les offres – et par conséquent les contributions à leur financement – à l'activité professionnelle des parents. Celles-ci sont fixées, le cas échéant, par les cantons et les communes. En revanche, il convient de préciser qu'il s'agit d'offres de prise en charge rémunérée, afin d'exclure la prise en charge non rémunérée par des particuliers, par exemple par les grands-parents.

Proposition art. 3 let. a : *accueil extrafamilial pour enfants* : la prise en charge régulière et rémunérée par des tiers d'enfants en âge préscolaire et scolaire, qui permet aux parents d'exercer une activité lucrative ou de suivre une formation.

- *Art. 3 let. a et b : Rejet de la minorité Umbricht Pieren*

Ici aussi, l'âge scolaire doit être pris en compte. À la lettre b, il faudrait en outre parler d'« organisations d'accueil familial de jour » plutôt que de familles d'accueil de jour « organisées en association », car la forme juridique ne joue aucun rôle et, dans la pratique, il existe d'autres formes que l'association.

Proposition art. 3 let. b : *garde institutionnelle* : la prise en charge régulière des enfants en âge préscolaire ou en âge scolaire dans des structures privées ou publiques (crèches, garderies, école maternelle à horaire continu, accueil parascolaire, unités d'accueil pour écoliers) ou dans des familles d'accueil de jour dès lors qu'elles sont ~~organisées en association~~ structurées en organisations d'accueil familial de jour.

Section 2 : Contribution de la Confédération aux frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial pour enfants

Article 4 : Principes

- *Art. 4 alinéa 1 : Inconditionnalité des subventions fédérales*

Là aussi, les parents doivent pouvoir bénéficier des contributions de la Confédération pour la réduction des contributions des parents, quelle que soit la raison de leur recours à l'accueil extrafamilial et parascolaire. En particulier, la prise en charge sur la base d'indications sociales ou de santé doit également être cofinancée par la Confédération pour améliorer le bien-être de l'enfant et son développement harmonieux. La plupart des communes et des cantons procèdent déjà ainsi aujourd'hui, et il leur appartient, le cas échéant, de soumettre l'accès à ces offres à certaines conditions.

Proposition Art. 4. al. 1 La Confédération participe aux frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial rémunéré pour enfants par des tiers ~~afin de permettre aux parents d'exercer une activité lucrative ou de poursuivre une formation.~~

- *Art. 4 al. 1 : Rejet minorités Umbricht Pieren et de Montmollin*

Alliance Enfance, au vu des explications ci-dessus, estime que le fait de devoir attester d'un taux occupation minimum d'emploi ne se justifie pas. Il appartient aux cantons et aux communes de réglementer l'accès aux offres et aux éventuelles subventions. En conséquence, un éventuel examen des conditions d'accès ou de subventionnement a également lieu à ce niveau. La Confédération peut donc verser ses aides financières à tous les parents qui utilisent l'offre. Cela satisfait aussi au principe de subsidiarité.

Article 5 : Ayants droit

Comme ce sont généralement, mais pas toujours, les personnes détenant l'autorité parentale qui assument les frais de garde, nous proposons la modification suivante :

Proposition Art. 5 al. 1 : Les ayants droit à la contribution de la Confédération sont les personnes qui détiennent l'autorité parentale assument les frais de l'accueil extrafamilial.

Art. 7 à 9 Contribution de la Confédération, contribution de base, contributions complémentaires

- Art. 7 al. 1 : Contribution de la Confédération

Alliance Enfance, accueille favorablement le principe d'une division de la contribution fédérale en une contribution de base et une contribution complémentaire afin d'inciter les cantons à augmenter ou, du moins, à ne pas réduire leurs subventions. Cela étant, d'une part nous doutons que cette incitation porte réellement ses fruits avec le mécanisme actuel. D'autre part, nous redoutons que le système entraîne des effets pervers, injustes pour les parents, qui ne vont pas dans le sens des objectifs premiers du projet. De plus, la charge administrative supplémentaire pour les cantons et la Confédération est, à nos yeux, disproportionnée. En conséquence, nous recommandons une contribution de la Confédération uniforme de 20 %. Si le système d'incitation devait être maintenu, nous préfererions un système de malus, où tous les cantons profiteraient d'abord de 20 % de la contribution de la Confédération. Ce n'est que si les cantons n'augmentent pas leurs subventions en conséquence que la contribution fédérale sera progressivement réduite après quelques années. La contribution de la Confédération ne devrait toutefois pas être inférieure à 10 %.

En ce qui concerne les effets indésirables de la contribution complémentaire, nous renvoyons au document type de prise de position type élaboré par le secrétariat général de la CDAS à l'attention des cantons (p. 4-6), dont nous partageons l'appréciation (cf. annexe).

À cela s'ajoute la question des subventions ne pouvant être prises en compte dans le développement de la qualité, décrite au début. Le rapport explicatif précise (p. 44) : « Sont imputables les subventions des cantons et des communes ainsi que les contributions des employeurs à l'accueil extrafamilial pour enfants prescrites légalement. Seules les contributions à l'accueil extrafamilial pour enfants sont prises en compte en tant que subventions, à l'instar de l'art. 3a, al. 2, LAAcc. Il doit ainsi s'agir de subventions destinées à réduire à long terme les frais à la charge des parents (...) En revanche, les contributions à la création de places, aux mesures d'intégration, aux améliorations de la qualité, etc. ne peuvent pas être prises en compte ici, car elles ne permettent pas de réduire les coûts pour les parents à long terme. » Si la distinction entre contribution de base et contribution complémentaire devait être maintenue, il faudrait au moins garantir que les cantons puissent également faire prendre en compte leurs subventions pour le développement de la qualité (ainsi que les mesures d'intégration, etc.) afin de pouvoir bénéficier d'une contribution complémentaire plus élevée.

- Art. 7 al. 2 : Calcul de la contribution de la Confédération

Alliance Enfance considère qu'il n'est pas pertinent de fixer les coûts en tenant compte des conditions locales particulières. Cela entraînerait des discussions sur la qualité à laquelle le taux plein doit être appliqué et, cas par cas, sur la définition des unités locales ou régionales. De plus, les parents ne bénéficient pas nécessairement d'une offre dans leur lieu de résidence ou dans leur canton. Nous soutenons donc en principe la proposition de la minorité Piller Carrard, qui consiste à prendre comme base pour la contribution de la Confédération le coût moyen d'une place d'accueil extrafamilial en Suisse. Toutefois, nous renoncerions à distinguer les différents types de prise en charge institutionnelle afin de ne pas favoriser ou défavoriser certains types de prise en charge. Nous reprenons donc la proposition de la COFF de calculer les subventions fédérales au moyen de modèles de coûts par unité d'accueil (cf. annexe).

En ce qui concerne la structure des coûts, nous renvoyons également à l'avis de la COFF, dont nous partageons l'évaluation (cf. annexe).

Alliance Enfance rejette la proposition de la minorité Umbricht Pieren visant à limiter la contribution de la Confédération à 10 %.

- Art. 7 al. 4

Non seulement il est fort souhaitable de garantir un soutien accru aux parents d'un enfant en situation de handicap mais, conformément à la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées (CDPH), il est également urgent de le faire. En outre, d'autres indications nécessitent une prise en charge accrue, ce qui entraîne des coûts plus élevés : c'est notamment le cas de la prise en charge des nourrissons ou des enfants ayant besoin d'un soutien accru (encouragement linguistique, TDAH, etc.). De plus, l'article 7, tel qu'il est formulé actuellement, incite tous les cantons et toutes les communes qui prennent déjà en charge les surcoûts liés au handicap – soulageant ainsi les parents – à se désengager du financement des surcoûts liés au handicap. Nous recommandons donc d'étendre le champ d'application et de reformuler l'alinéa 4.

Proposition Art. 7 Calcul de la contribution de la Confédération (selon la minorité Piller Carrard)

1 La contribution couvre 20 % ~~des coûts d'une place d'accueil extrafamilial pour enfants.~~ des coûts-types d'une unité d'accueil institutionnelle.

2 Elle se calcule en fonction des coûts moyens d'une place d'accueil extrafamilial en Suisse. Le Conseil fédéral fixe ces coûts et les réexamine régulièrement. ~~Pour ce faire, il tient compte des différents types de garde institutionnelle.~~

3 Le montant de la contribution de la Confédération est fonction du recours effectif à l'accueil extrafamilial pour enfants.

4 La contribution versée aux parents d'un enfant ~~en situation de handicap~~ nécessitant une prise en charge accrue est d'un montant supérieur ~~pour autant que les parents supportent effectivement des frais plus élevés pour l'accueil extrafamilial pour enfants.~~ Le Conseil fédéral précise les indications d'un besoin de soutien accru et règle les modalités du calcul de la contribution de la Confédération accrue au moyen d'un indice, et en fonction de l'indication.

Art. 8 et 9
Biffer.

Variante 2, si un système d'incitation doit être maintenu :

Art. 8 Nouveau

1 Si, dans un délai de 4 ans, les cantons (et leurs communes) n'augmentent pas leurs subventions pour atteindre au moins 1/3 des coûts-types d'une unité d'accueil, la contribution de la Confédération est progressivement réduite à 10 % des coûts-types d'une unité d'accueil institutionnel. Le Conseil fédéral précise les détails de la réduction et de l'augmentation des contributions.

Article 10 : Surindemnisation

Les surindemnisations aux parents doivent être évitées. Il convient toutefois de se demander si la contribution fédérale théoriquement excédentaire versée aux parents fortement subventionnés ne permettrait pas d'alléger la charge de la commune ou du canton qui subventionne ; idéalement, en affectant les excédents à des investissements dans l'amélioration de la qualité.

Article 11 : Octroi de la contribution de la Confédération fédérale aux ayants droit

Alliance Enfance propose que ces déductions des contributions de la Confédération soient effectuées dans le compte des parents auprès du prestataire de services de garde, de sorte que les parents profitent directement de l'allègement, et non par le biais de remboursements ultérieurs.

Pour cela, il faudrait toutefois que les prestataires de services de garde institutionnels bénéficient d'une avance. Divers rapports cantonaux nous l'apprennent, la couverture en fonds propres pour le préfinancement de telles contributions est généralement insuffisante chez les prestataires de droit privé. De plus, les contributions de la Confédération ne doivent pas nécessairement être octroyées mensuellement, mais pourraient être adaptées au rythme de facturation du prestataire (les modules dans l'accueil parascolaire sont souvent facturés par semestre, et dans l'accueil familial de jour, une période de facturation peut également être supérieure à un mois).

1 La contribution de la Confédération est versée ~~mensuellement~~ aux ayants droit selon la même périodicité que la facturation.

Section 3 : Conventions-programmes

Article 13 : Aides financières aux cantons et à des tiers

- *Art. 13 al. 1 Développement de l'accueil extrafamilial pour enfants*

Nous l'avons déjà mentionné à plusieurs reprises, les moyens limités alloués à cette partie de la loi sont trop modestes (ci-après, des informations sur l'arrêté fédéral correspondant). La participation financière de la Confédération aux mesures visant l'amélioration de la qualité (let. c) est particulièrement appréciée. Des investissements ciblés, notamment dans la formation de base et la formation continue, la recherche fondamentale et le transfert de connaissances, permettent de donner des impulsions importantes pour l'amélioration de la qualité.

Afin de concentrer davantage l'utilisation des moyens, nous préconisons de biffer l'al. 1, let. b. « des mesures visant une meilleure adéquation des offres d'accueil extrafamilial pour enfants aux besoins des parents ». L'utilisation actuelle du programme d'impulsion de la Confédération à ce sujet montre que le besoin est, en l'occurrence, inexistant. Au total, seules sept demandes ont été approuvées et 50 000 francs ont été versés pour cinq d'entre elles. De ces sept demandes, six concernent l'adaptation d'offres parascolaires. Une seule des demandes concernait l'extension des heures de garde (OFAS, aides financières, état au 23.5.2022). Dans les faits, les parents concernés (par exemple ceux qui travaillent en équipe ou le week-end) se tournent vers d'autres formes de garde plus flexibles.

En outre, nous recommandons que les 40 millions de francs actuellement prévus ne soient pas répartis proportionnellement entre les domaines d'encouragement, comme le mentionne le rapport explicatif, mais que l'affectation des fonds soit adaptée aux besoins des cantons, tels qu'ils se manifestent lors de la négociation des conventions-programmes. Ainsi, il est fort possible que certaines lacunes dans l'offre soient encore comblées au cours de la première période de programmation et que la politique de la petite enfance soit développée dans son ensemble. Au cours des périodes 2 et 3, l'utilisation des ressources devrait se concentrer de plus en plus sur le développement de la qualité. Les cantons qui disposent déjà d'une offre bien développée se concentreraient en conséquence sur la qualité dès la période 2.

- *Adoption minorité Fivaz*

Nous soutenons la minorité Fivaz qui, à l'art. 13, al. 1, let. a, demande d'élargir la notion de « enfants en situation de handicap » à « enfants à besoins spécifiques ». D'autre part, l'ensemble de cet alinéa doit s'appliquer aussi bien à l'âge préscolaire qu'à l'âge scolaire. Mieux encore serait, selon nous, la formulation « nécessitant une prise en charge accrue » mentionnée plus haut, qui ferait référence à des indications qui restent à définir en détail, comme l'âge des nourrissons, le développement du langage, etc.

- *Art. 13 al. 2 Développement de la politique d'encouragement de la petite enfance.*

Alliance Enfance salue expressément le fait que la Confédération puisse également soutenir des mesures prises par les cantons pour développer leur politique d'encouragement de la petite enfance. Il est primordial pour l'intérêt supérieur de l'enfant que toutes les offres dans le domaine de la petite enfance soient systématiquement examinées et que le patchwork de mesures soit abandonné – et par la même occasion, cela peut avoir des effets positifs tant en termes d'efficacité (grâce à une meilleure interaction et à des transitions réussies) que de coûts pour les parents et la collectivité. Nous renvoyons à cet égard à la prise de position de READY ! à laquelle nous nous rallions.

- *Art. 13 al. 3 Buts fixés conjointement*

Les recommandations attendues de la CDAS et de la CDIP sur la qualité de l'accueil extrafamilial et parascolaire constituent une base importante. L'idéal serait de les mentionner explicitement à l'art. 13, al. 3, et de subordonner l'attribution des fonds à la réalisation des recommandations durant une période « probatoire », au plus tard lors des périodes 2 et 3. S'il devait être renoncé à un ancrage au niveau de la loi, il serait indispensable de le faire au niveau de l'ordonnance.

- Art. 13 al. 4 Aides financières pour des programmes et des projets

Le soutien des cantons ou de tiers par des aides financières pour des programmes et des projets d'importance au niveau national ou au niveau d'une région linguistique est expressément approuvé.

Proposition Art. 13 Aides financières aux cantons et à des tiers

1 La Confédération peut allouer aux cantons des aides financières globales sur la base de conventions-programmes pour le développement de l'accueil extrafamilial pour enfants. Elle peut ainsi soutenir :

- la création de places d'accueil extrafamilial pour des enfants d'âge préscolaire et scolaire ainsi que pour des enfants ~~en situation de handicap d'âge préscolaire nécessitant une prise en charge accrue~~ afin de combler les lacunes dans l'offre d'accueil ;
- ~~des mesures visant une meilleure adéquation des offres d'accueil extrafamilial pour enfants aux besoins des parents, en particulier en matière d'élargissement et de flexibilité des heures de prise en charge ;~~
- des mesures visant l'amélioration de la qualité des offres d'accueil extrafamilial pour enfants sous ses aspects pédagogiques et structurels.

2 Elle peut allouer aux cantons des aides financières globales sur la base de conventions-programmes pour des mesures visant le développement de leur politique d'encouragement de la petite enfance.

3 Les conventions-programmes incluent en particulier les buts fixés conjointement par la Confédération et les cantons ainsi que la participation financière de la Confédération. Les objectifs s'inspirent des recommandations de la CDAS et de la CDIP sur la qualité de l'accueil extrafamilial.

4 La Confédération peut allouer aux cantons ou à des tiers des aides financières pour des programmes et projets importants au niveau national ou au niveau d'une région linguistique qui correspondent aux buts de la loi.

Article 15 : Calcul des aides financières pour les cantons

Selon l'art. 13, al. 4, les aides financières peuvent également être versées à des tiers. En conséquence, ces derniers devraient également être mentionnés à l'article 15 en tant que destinataires.

Proposition Art. 15 Calcul des aides financières pour les cantons et les tiers

Les aides financières couvrent au maximum 50 % des dépenses du canton et de tiers pour les mesures visées à l'art. 13.

Section 4 : Statistiques, relation avec le droit européen, évaluation

Article 17 : Statistiques

Alliance Enfance est résolument favorable à **une statistique sur l'accueil extrafamilial pour enfants et dans le domaine de la politique d'encouragement de la petite enfance**, que différents acteurs réclament depuis des années déjà, et annoncée par le Conseil fédéral dans son rapport sur la politique de la petite enfance (2021). Cette démarche s'inscrirait dans le postulat 21.3741 adopté par le Conseil des États concernant un observatoire national de la petite enfance. Nous suggérons d'associer, outre les cantons, les associations et organisations nationales du secteur à la mise au point et au développement ultérieur des statistiques.

Proposition Art. 17 al. 1 :

L'Office fédéral de la statistique établit en collaboration avec les cantons et les associations sectorielles des statistiques harmonisées sur l'accueil extrafamilial pour enfants et dans le domaine de la politique d'encouragement de la petite enfance.

Section 5 : Dispositions finales

Rien à signaler.

Arrêté fédéral sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance

- L'article 1, alinéa 1, doit être adapté comme suit :

Comme mentionné ci-dessus dans notre argumentaire, les 40 millions de francs annuels ou 160 millions de francs pour une durée de 4 ans sont des montants nettement trop limités pour 26 cantons et trois à

quatre domaines de mesures différents pour les conventions-programmes. Ils ne produiront pas d'effet notable et ne contribueront pas à l'harmonisation de l'accueil extrafamilial et parascolaire en Suisse ni, à plus forte raison, à l'amélioration de la qualité, pourtant urgente. De plus, les dépenses et les recettes pour les cantons et les tiers ne sont guère proportionnelles à cette somme – d'où le risque que seuls quelques cantons souhaitent conclure une convention-programme. De notre point de vue, la base des conventions-programmes devrait être dotée des mêmes moyens que ceux attendus pour la réduction des contributions parentales, soit environ 500 millions de francs par an ou 2 milliards de francs pour la période de quatre ans proposée.

L'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants fait partie des offres d'importance cruciale pour notre société. La crise du Covid-19 a clairement démontré le rôle systémique des structures d'accueil. Constatant le fait qu'il y aura toujours plus d'enfants pris en charge dans un cadre institutionnel et que la qualité de l'encadrement est insuffisante, avec une proportion actuelle de 43%¹⁰ de personnel non formé spécifiquement, il est nécessaire de former davantage de personnes en pédagogie de l'enfance (ES), en tant qu'assistant·e socio-éducatif·ve (CFC) et dans d'autres compétences spécifiques de l'accueil (garde des nourrissons, encouragement linguistique, prise en charge des écoliers, etc.). Sans l'apport de spécialistes, il y a peu de chances pour que l'offre se développe et améliore sa qualité.

À l'instar du secteur des soins, celui des professions d'assistance, perturbé par une grave pénurie de personnel qualifié, est également en crise. L'organisation faîtière Savoirsocial a calculé dans une étude¹¹ que les besoins en formation pour l'accueil extrascolaire et extrafamilial des enfants s'élèveront à plus de 10 000 spécialistes supplémentaires en 2024 si le niveau de qualité reste inchangé. Si la professionnalisation est mise en œuvre, le nombre augmente encore d'un tiers.

De plus, les prescriptions minimales en matière de taux d'encadrement dans les cantons ne correspondent pas aux normes scientifiques actuelles. L'exigence d'améliorer les taux d'encadrement est également renforcée au vu des groupes d'enfants de plus en plus hétérogènes et par la demande faite aux spécialistes de ne pas seulement encadrer et éduquer les enfants, mais aussi de les encourager sur le plan linguistique, de fournir un travail d'intégration et d'inclusion et de soutenir de manière professionnelle les enfants ayant des besoins particuliers ou en situation de handicap. L'accès à des services de qualité de garde doit être garanti pour tous les enfants. La Confédération et les cantons doivent veiller à ce qu'il y ait suffisamment de spécialistes formés.

Proposition Art. 1 al. 1 : Un crédit d'engagement de ~~460 millions~~ 2 milliards de francs au plus est alloué pour une durée de quatre ans à compter de l'entrée en vigueur de la LSAcc pour les conventions-programmes pour le développement de l'accueil extrafamilial pour enfants et pour des mesures des cantons visant le développement de leur politique d'encouragement de la petite enfance (section 3 LSAcc).

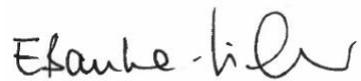
Pour développer l'accueil des enfants et garantir l'offre d'accueil – d'importance systémique –, il faut en outre une initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié dans le domaine de l'accueil (à l'instar de ce qui se fait dans le domaine des soins). Le développement de la qualité dans le domaine de la petite enfance et de l'accueil parascolaire n'est pas influencé que par les cantons (et pas partout), mais aussi par les acteurs sur le terrain. Il convient en particulier de promouvoir la formation de base et la formation continue des spécialistes de l'accueil extrafamilial et parascolaire, afin que le personnel nécessaire soit disponible le plus rapidement possible pour assurer un niveau élevé de qualité pédagogique et opérationnelle. En outre, il convient d'encourager les formations de base et les formations continues pour les groupes de jeu, les familles de jour, dans le travail hors murs, etc. On trouve des exemples dans d'autres domaines de la formation professionnelle, où la Confédération participe par exemple financièrement à des places d'apprentissage, finance des formations continues à 50 %, etc.

Cette initiative pourrait faire partie des conventions-programmes, mais devrait encore une fois prévoir des moyens supplémentaires et, conformément à l'al. 4, permettre à des tiers d'en bénéficier.

¹⁰ Office fédéral des assurances sociales, financement initial, bilan après 19 ans.

¹¹ IWSB pour Savoirsocial 2016, Demande de personnel qualifié et besoin de formation dans le champ du travail social : un aperçu des différentes professions sociales et domaines d'activités

Nous vous remercions de votre attention et restons à votre disposition en cas de questions.



Elisabeth Baume-Schneider
Co-présidente



Eliane Fischer
Secrétariat

Annexe

Extrait du document type de prise de position du secrétariat général de la CDAS (à l'attention des cantons) (p. 4-6)

Nous comprenons le souci d'incitation mais doutons que la contribution complémentaire puisse avoir l'effet incitatif escompté et qu'elle soit raisonnablement proportionnée aux charges. Si l'idée de la contribution de base et de la contribution complémentaire doit être maintenue, nous souhaitons attirer votre attention sur les effets indésirables qui peuvent en découler :

- Inégalité de traitement des parents : les parents déjà déchargés plus fortement en raison d'un système de subventionnement cantonal et/ou communal renforcé seront déchargés encore davantage par la contribution complémentaire. En revanche, dans les cantons présentant un niveau de subvention bas, les parents supportant la majorité des frais de garde seront moins déchargés. L'inégalité de traitement serait donc encore renforcée dans un premier temps. Un effet d'harmonisation se mettrait éventuellement en place avec le temps, à la condition qu'une grande majorité des cantons ait droit à la pleine contribution complémentaire de 10 %. Cependant, plus le temps passe, moins les dépenses liées à la contribution supplémentaire ne se justifieraient.
- Complexité inutile : la contribution complémentaire rend la mise en œuvre plus complexe et augmente massivement la charge administrative des cantons (et éventuellement des communes). Dans le même temps, de nombreux cantons ne pourront pas produire d'effet incitatif (voir prochain point).
- Effet incitatif manqué : nous supposons que l'effet incitatif souhaité – l'augmentation des subventions cantonales et communales – ne pourra être atteint que dans des cas exceptionnels. Selon la situation des cantons, certaines raisons laissent penser que l'effet incitatif ne sera pas effectif :
 - Pour les cantons du niveau 2 qui se situent actuellement bien au-dessus de la valeur seuil pour la catégorie la plus basse, il n'y a aucune incitation à continuer d'augmenter les subventions.¹² Une baisse substantielle des contributions n'aurait également aucune conséquence sur la hauteur de la contribution complémentaire.
 - Pour les cantons du niveau 0 et 1, qui se situent actuellement au niveau inférieur, la voie vers la prochaine catégorie peut être très longue¹³, ce qui atténue fortement l'effet incitatif pour une augmentation.
- Inégalités intracantonales et fausses incitations : les subventions communales peuvent être réparties de manière très inégale au sein d'un canton (grandes différences au niveau des subventions des communes), ce qui peut faire que la catégorisation du canton ne corresponde pas à la charge effective de la commune. Selon les circonstances structurelles, les personnes qui en bénéficient ou en pâtissent varient sans que cela soit justifié. Voici deux exemples :
 - La ville de Saint-Gall octroie des subventions plus élevées que beaucoup d'autres communes de son canton. Comme la moyenne cantonale est déterminante pour la contribution complémentaire, il est possible que la ville de Saint-Gall touche une contribution complémentaire plus basse que ce qui correspondrait à son volume de subventions, et d'autres communes une contribution complémentaire plus élevée.¹⁴
 - Les villes de Zurich et de Winterthur octroient ensemble 80 % des subventions de leur canton, et ce à la hauteur donnant droit à la totalité de la contribution complémentaire. Les subventions des 160 autres communes du canton de Zurich n'ayant aucune influence sur

¹² Les parents d'un canton qui subventionne 1000 francs par enfant toucheraient la même contribution complémentaire que les parents d'un canton qui accorde 3000 francs par enfant, soit le triple de la subvention.

¹³ Par exemple, un canton qui accorde actuellement 150 francs par enfant devrait plus que tripler ses subventions afin de parvenir au niveau 1. Autre exemple, un canton qui accorde actuellement 550 francs par enfant devrait presque doubler ses subventions afin de parvenir au niveau 2.

¹⁴ Infrac 2021. Monitoring familien- und schulergänzendes Betreuungsangebot im Kanton St.Gallen. Im Auftrag des Amtes für Soziales des Kantons St. Gallen. P.37 (en allemand)

la hauteur de la contribution complémentaire, celle-ci n'aura pas d'effet incitatif dans ces communes¹⁵.

- Inégalité de traitement entre les différents modes de garde : comme les familles de jour se distinguent par des coûts moins élevés que les crèches, le montant de la subvention sera moins élevé pour un droit au subventionnement proportionnellement identique. Un canton dans lequel l'accueil institutionnel des enfants est garanti en premier lieu par des familles de jour sera désavantagé par rapport à un canton dans lequel l'accueil se fait surtout dans des crèches. L'accueil extrafamilial au niveau scolaire est en outre moins coûteux qu'au niveau préscolaire en raison du plus petit volume d'accueil.

De surcroît, nous regardons d'un œil critique la catégorisation des cantons à trois niveaux. Le rapport explicatif parle de trois valeurs seuil – en se basant sur la fourchette de 145 à 3515 francs pour le montant annuel de la subvention par enfant – et du droit à la contribution complémentaire qui en résulte :

Niveau	Valeur seuil du montant annuel de la subvention par enfant	Droit à la contribution complémentaire
0	Montant inférieur à 500 francs	Aucun
1	Montant compris entre 500 et 999 francs	5 %
2	Montant supérieur à 999 francs	10 %

Extrait de la prise de position de la COFF (p. 6-8)

- **La structure des coûts n'est pas uniforme à l'échelle d'un canton.** Les coûts engagés par une crèche, par exemple, se composent des coûts du personnel, des locaux et autres (exploitation, maintenance, informatique, administration). Les coûts du personnel constituent la charge principale (dans le domaine préscolaire, en moyenne les trois quarts) et dépendent en premier lieu de la qualification du personnel et du taux d'encadrement, et seulement de façon accessoire des éventuelles divergences salariales entre les régions.
Il en va de même pour les frais de locaux. Même si ces coûts varient d'une région à l'autre, les écarts au sein d'un même lieu peuvent s'avérer encore plus importants. Au centre-ville, les loyers sont plus élevés que dans un quartier résidentiel périphérique. (p. 6)
- La prise en compte des subventions cantonales dans le calcul de la contribution complémentaire est **très lourde sur le plan administratif** et disproportionnée par rapport aux effets incitatifs recherchés. Ce choix serait annonciateur de recours et d'oppositions de la part des prestataires et des parents. (p. 6)
- **Le montant des coûts complets dépend en premier lieu de la qualité et de la charge de travail.** Lorsque les conditions qualitatives sont peu élevées dans un canton, les coûts complets le sont également. Il serait contraire à l'esprit de la loi (améliorer l'égalité des chances pour les enfants) que les régions (cantons ou communes) dont les standards de qualité sont peu exigeants et, partant, dont les coûts complets sont faibles ne soient pas incitées à augmenter le niveau de la qualité. En outre, une différence de taille tient au calcul des coûts complets, selon que le taux d'occupation de la structure pris en compte est de 90 % ou de 100 %. (p. 6)
- Un système de bonus bloquerait toute velléité de la part des prestataires d'augmenter la qualité par rapport aux prescriptions minimales fixées par les cantons et les communes, ce qui pourrait entraîner le retrait du marché dans les cantons « pénalisés » des prestataires du secteur

¹⁵ D'après les subventions budgétées pour 2021, les villes de Winterthur et de Zurich octroient 78 % des subventions du niveau scolaire et 77 % des subventions du niveau préscolaire (renseignements du département des affaires sociales de la ville de Zurich).

préscolaire, qui relèvent pour la plupart du droit privé et, surtout, une baisse de la qualité de l'offre.
(p. 6-7)

Art. 7, al. 2 : la détermination de la contribution de la Confédération en fonction des coûts moyens d'une place d'accueil extrafamilial pour enfants sera sujette à discussion, à savoir : à l'aune de quel degré de qualité (qualification du personnel et taux d'encadrement), de quels horaires d'ouverture et surtout de quel taux d'occupation ces coûts complets moyens seront-ils mesurés ?

En guise d'alternative, la commission propose de fixer la contribution en fonction des coûts-types par bloc horaire définis par la Confédération au niveau national, qui correspond à la part des subventions fédérales dans les coûts complets d'un bloc horaire.

L'effet atteint est le même. En voici une illustration au moyen d'un exemple :

- Une crèche ouverte pendant 12 heures présente des coûts-types de l'ordre de 120 francs par jour. Si la Confédération prenait à sa charge 20 % de ces coûts, la contribution s'élèverait à 24 francs par jour, soit 2 francs de l'heure.
- Pour l'accueil parascolaire, la subvention pour un bloc horaire de 2 heures le matin par exemple, soit 2 heures à 2 francs comme dans une crèche, se monterait à 4 francs.
- Pour l'accueil familial de jour, quasi systématiquement décompté en heures, les 2 francs pourraient être multipliés par le nombre d'heures comptabilisées.

Ce taux horaire peut être appliqué à toutes les formes d'accueil et à tous les modules, ce qui présenterait l'avantage de placer l'ensemble des structures d'accueil sur un pied d'égalité.

Il serait possible pour la Confédération, en collaboration avec un groupe d'expertise (représentants des cantons, des villes, des communes et des prestataires), de réévaluer et, le cas échéant, d'adapter le montant des contributions par bloc horaire (par jour, par module ou à l'heure) au besoin ou au moins tous les quatre ans.

Il serait en outre nécessaire d'indexer la contribution de sorte que le renchérissement soit pris en compte chaque année.

Nous proposons donc d'adapter l'art. 7, al. 1 à 3, comme suit :

Al. 1 : La contribution de la Confédération s'élève à 20 % des coûts-types d'un bloc horaire dans un cadre institutionnel.

Al. 2 : Le Conseil fédéral fixe les coûts-types par bloc horaire. Ces coûts sont réexaminés à intervalles réguliers. Ils sont indexés.

Al. 3 : Le montant de la contribution de la Confédération est fonction du recours par les parents à l'accueil institutionnel pour enfants. (p. 7-8)